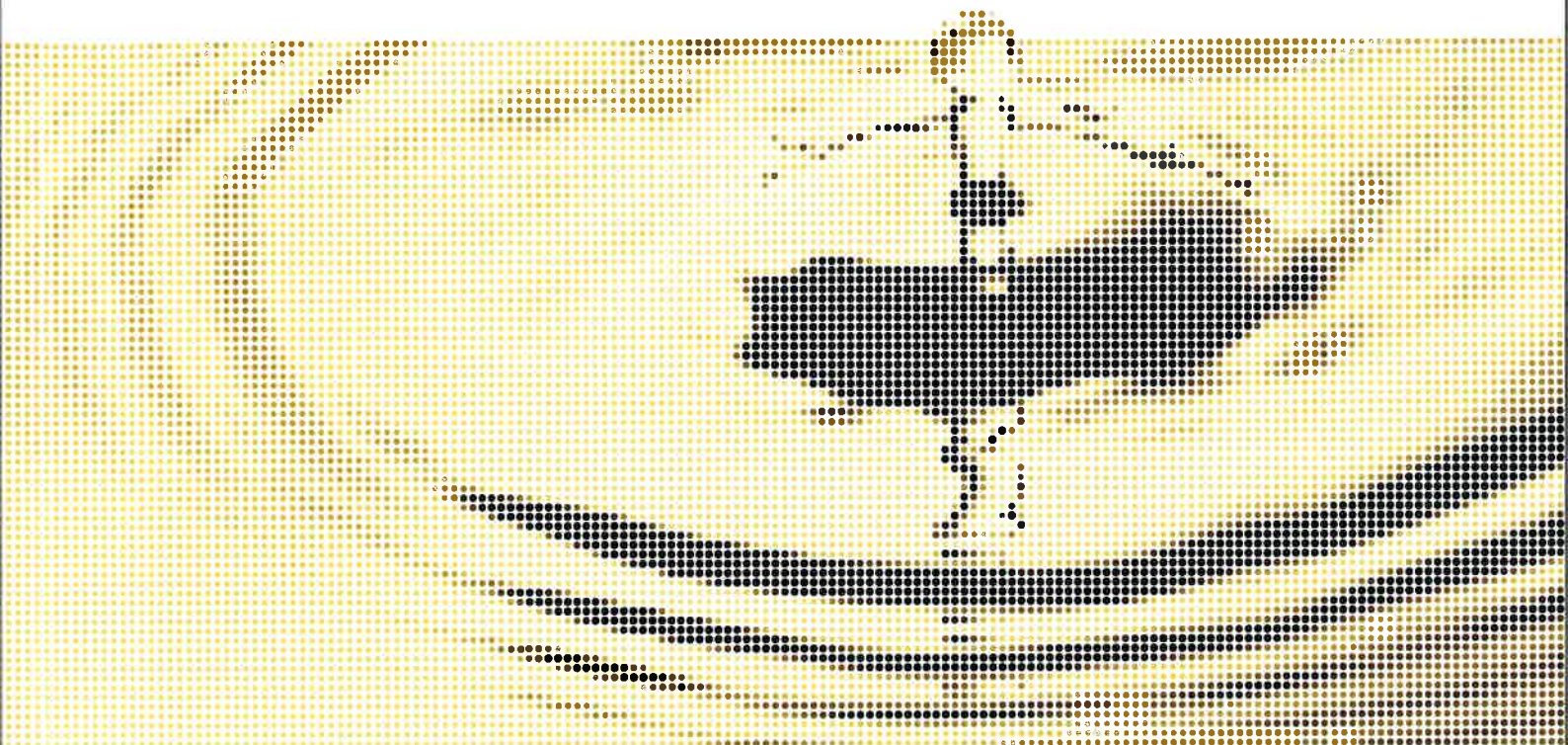


# VERSENY- TÜKÖR

XII. évfolyam  
2016

KÜLÖNSZÁM II.



## Tanulmányok a 85 éve elfogadott 1931. évi XX. törvénycikkről és létrejöttének körülményeiről

Juhász Miklós • Előszó

Szilágyi Pál-Tóth András • A kartellszabályozás történeti fejlődése

Kovács György • A kartellkérdés és -szabályozás gazdaságelméleti  
és gazdaságpolitikai háttere a két világháború közötti  
magyar közgondolkodásban

Homoki-Nagy Mária • Megjegyzések a kartellmagánjog történetéhez

Stipta István • A gazdasági versenyt szabályozó megállapodásokról  
szóló 1931. évi XX. tc. hazai előzményei

Szabó István • A kartellfelügyelet szervezete és hatásköre  
az 1931. XX. törvénycikk nyomán

Varga Norbert • Kartelleljárásjog szabályozása  
és gyakorlata, különös tekintettel  
a Kartelbíróság működésére

Gombos Katalin • A Kartelbíróság és a Kartelbizottság tagjainak élete



## Tartalom

Előszó .....	3
<i>Szilágyi Pál-Tóth András</i> A kartellszabályozás történeti fejlődése .....	4
<i>Kovács György</i> A kartellkérdés és -szabályozás gazdaságelméleti és gazdaságpolitikai háttere a két világháború közötti magyar közgondolkodásban .....	14
<i>Homoki-Nagy Mária</i> Megjegyzések a kartellmagánjog történetéhez .....	39
<i>Stipta István</i> A gazdasági versenyt szabályozó megállapodásokról szóló 1931. évi XX. tc. hazai előzményei .....	53
<i>Szabó István</i> A kartellfelügyelet szervezete és hatásköre az 1931. XX. törvénycikk nyomán .....	64
<i>Varga Norbert</i> Kartelleljárásjog szabályozása és gyakorlata, különös tekintettel a Kartelbíróság működésére .....	84
<i>Gombos Katalin</i> A Kartelbíróság és a Kartelbizottság tagjainak élete .....	96

### VERSENYTÜKÖR 2016/különszám. (XII. évfolyam, II. Különszám)

A Versenytükör a Gazdasági Versenyhivatal szakmai folyóirata.

A lapban közölt írások és az azokban megfogalmazott vélemények kizárólag a szerzők álláspontját tükrözik és azok nem tekinthetők a Gazdasági Versenyhivatal álláspontjának!

Megjelenik: eseti jelleggel.

Kiadja: a Gazdasági Versenyhivatal.

A kiadásért felel a szerkesztőbizottság: Tóth András főszerkesztő, Bara Zoltán, Kovács András, Szilágyi Pál, Tóth Tihamér.

A folyóirat ingyenes.

Megrendelni és lemondani az alábbi e-mail címre küldött üzenettel lehet: [versenytukor@gvh.hu](mailto:versenytukor@gvh.hu).

A Versenytükör egyes számai elérhetők és letölthetők a [www.gvh.hu](http://www.gvh.hu) Kiadványok/Versenytükör/Lapszámok oldalról.

A [www.gvh.hu](http://www.gvh.hu) Kiadványok/Versenytükör/Szerzőknek oldalról letöltött módszertani útmutató alapján készült publikálásra szánt írások a [versenytukor@gvh.hu](mailto:versenytukor@gvh.hu) e-mail címre küldhetők.

Kiadja a Wolters Kluwer Kft., felelős vezető: Tóth Gábor, a Wolters Kluwer Kft. ügyvezetője

Nyomdai előkészítés: KorInfo Kft., nyomdai munkálatok: Starkiss Kft.

ISSN: 1787-5196





**Stipta István\***

# A gazdasági versenyt szabályozó megállapodásokról szóló 1931. évi XX. tc. hazai előzményei

*A Magyar Királyi Kereskedelemügyi Minisztérium, a Kartelbizottság üléseinek első helyszíne.*

## **The Hungarian antecedents of Act No. XX of 1931 on the arrangements concerning the regulation of economic competition**

### **Abstract**

*The essay is concerned with the attempts of legislation and jurisprudence before the first Hungarian act on cartel. It introduces the proposals before World War I and the acts which indirectly regulated the economic competition. The essay presents the jurisdiction of the Hungarian courts in the topic mentioned above, especially the practice of the Kúria (the Hungarian Supreme Court). The paper points out that the Hungarian legislation did not follow the foreign solutions including the German one developed in the 1930s, either. The regulation was based on the demands of the economy afflicted by the world-wide economic crisis. The essay summarises the legal, economic, social and consitutional-political reasons of the creation of the Hungarian act on cartel, as well.*

### **1. Bevezetés**

A kartellszabályozás magyarországi történetének áttekintése során kiderül, hogy a nemzetközi elméleti modellek és külföldi törvényhozási minták a hazai jogfejlesztés e területén csekély szerepet játszottak. Alaposabb kutatást igényelne ennek magyarázata, hiszen a piackorlátozó állami beavatkozások hasonló gazdasági és társadalmi szükségletek nyomán alakultak ki a fejlettebb európai és tengeren túli államokban is. A miniszteri indokolások és a törvényhozásbeli viták világossá tették, hogy a korabeli magyarországi jogalkotók egyéni utat kerestek, és a sürgető belső gazdasági és társadalmi kérdésekre igyekeztek választ adni. Nem követte a törvényalkotói gondolkodás a korabeli német mintát sem, ahol pedig részletező és a 30-as évek elejének kérdéseire fókuszált erőteljes szabályozás volt.

Ez a körülmény indokolja azt a szerzői megoldást, hogy a tárgybeli idegen jogi megoldásokat csupán szövegekői utalásokkal vagy a hivatkozásokban jelzem.

Más a helyzet a kartellkérdés hazai szakirodalmi, törvényhozási és törvénykezési előzményeivel. Az érintett művek áttekintése során biztosan állítható, hogy az 1931. évi XX. tc. szövegtervezetének összeállítása során az igazságügyi minisztérium törvény-előkészítő munkacsoportja két korábbi magyar alapművet érdemben felhasznált. Ezen túl alaposan elemezték a dualizmus időszakának tételes normáit, és számba vették a kartelljog szempontjából releváns törvényi rendelkezéseket. A kormányzati előkészítő anyagok összegezték a korabeli bírói judikatúrát, mindenekelőtt a Kúria ítélezési gya-

\* Egyetemi tanár, KRE.

korlátát, és annak egy részét átvéve, más elemeit cáfolati érvként használva, a jogalkotók és a közvélemény elé tárták. Ezért tűnik célszerűnek a törvény hazai előzményeinek rövid áttekintése.

## 2. Korábbi tervezetek

### 2.1. Ráth Zoltán alapozó monográfiája

A dualizmus végi közpolitikai szereplők és jogi szakértők körében egyre gyakrabban merült fel egy hazai igényeket kielégítő kartelltörvény megalkotásának gondolata. Ennek hatására bízta meg Hegedűs Sándor kereskedelemügyi miniszter 1900-ban Ráth Zoltán kassai jogakadémiai tanárt egy szaktanulmány elkészítésével. A megbízás célja a tervbe vett törvénytervezet elvi és gyakorlati alapjainak körvonalazása, a tervezet szabályainak, általános és részletes indokolásának tudományos megalapozása volt.<sup>1</sup>

A tanulmány megrendelése önmagában is igazolja, hogy a korabeli kormányzat komolyan fontoltára vette a kartellkérdés országos szabályozását. Ezt a feladatot a kereskedelemügyi minisztérium kapta, amelynek akkori irányítója Hegedűs Sándor kiváló közgazdasági szakíró, Kautz Gyula egykori tanítványa volt. A miniszter jó érzékkel nem követte azt a – korabeli, de azóta is csaknem általánossá vált – szokást, miszerint a szaktárcák törvénytervezetei csupán azok összeállítása után kaptak (kapnak) nyilvánosságot. Hegedűs már az alapkoncepció kialakításához segítségül hívta a legismertebb gazdasági-jogi szakértőket. Az is tudós bölcsességére utal, hogy a szabályozási szándékot nyilvánosságra hozta, így tartalmas eszmecsere alakulhatott ki abban az időben, amikor még a szabályozás szükségességéről és főbb irányairól érdemi diskurzust lehetett folytatni. Tegyük hozzá, hogy az 1931. évi XX. tc. előkészítése során is számos ankét zajlott, ezek azonban többnyire a kormányzat szándékának közlésére hivatott (nem minden esetben nyilvános) fórumok voltak.

Ráth Zoltán tanulmánya tudományos szempontból is figyelmet érdemel. A hazai szerzők addig főleg gazdasági nézőpontból tárgyalták a szabad

verseny és a különböző célú szervezkedések viszonyait. A jogi szakirodalom ebben a kérdésben különösen hiányos volt, a megjelent munkák egy-egy részterületet érintettek, és főként a külföldi szabályozást követték. Ráth Zoltán művét az első olyan szaktudományi monográfiának tekinthetjük, amely a hazai törvényhozás számára felhasználható ismereteket kínált. Módszertani szempontból is figyelemre méltó munka, hiszen a fiatalon elhunyt szerző a kartellkérdés alapos dogmatikai, jogtörténeti és összehasonlító jogi vizsgálatát végezte el.<sup>2</sup>

A mű I. részének első nyolcvan oldala elméleti-alapozó gondolatokat tartalmazott, a kartellek lényegét, gazdasági hatását és a kartellpolitika általános elveit tárgyalta (1–78. oldal). A szerző az 1. §-ban olyan kartellfogalmat kínált, amelyet a célzott jogi szabályozás egyik fontos előfeltételének tekintett. A pontos definícióra nem csupán a gazdaságtudományban már akkor meglévő, a jogi szempontokat gyakran figyelmen kívül hagyó kategóriáktól való elhatárolás miatt volt szükség, hanem azért is, mert ebben az időszakban már számos olyan gazdasági célú kapcsolati forma alakult ki, amelyeket meg kellett különböztetni a jogi értelemben vett kartellektől. Ráth volt az első hazai szerző, aki kimutatta, hogy a „ring”, a „corner”, a „trust” gazdasági és jogi jellege alapvetően eltér a kartellek sajátosságaitól. Kartell alatt „egy-egy termelési szak vállalkozóinak oly szerződéseit” értette, „amelyek a verseny mérséklésére vagy teljes kizárására irányulnak.”

A 2. § a kartellek gazdaságpolitikai szempontból fontos változataival és ezek szervezeteivel foglalkozott. A szereplő alanyokat tekintve a termelés két főága szerint az őstermelők és iparosok kartelljeit különböztette meg. A gazdasági működés területi határait tekintve helyi, kerületi, országos és nemzetközi kartelleket nevesített. Önálló kategóriába helyezte a vámterületi kartellt, amelynek jelentősége a dualizmus időszakában az Ausztriával való vámunió miatt számunkra különösen jelentős volt. A szabad verseny kizárására vagy korlátozására irányuló törekvések és a felhasznált eszközök szerint piacosztó, valamint piac-összefoglaló változatok között tett különbséget.

Jogtörténeti szempontból ma is meglepően újszerűnek hat a kartelltörténeti áttekintést magában

1 Emlékirat a kartellekről. Nagyméltóságú Hegedűs Sándor keresk. m. kir. minister úr megbízásából készítette dr. Ráth Zoltán, kassai kir. jogakadémiai tanár. Budapest, 1900, 27.

2 KOLOSVÁRY Bálint dr.: A kartellek (Ráth Zoltán emlékirata). Huszadik Század, 1902, 1. sz. 219.



foglaló 3. §. Kimutatta ugyan a római kori előzményeket, de világossá tette, hogy a kartellek abban az értelemben, ahogyan a gazdasághoz való viszonyukat tekintjük, modern kori jelenségek. „*Bölcsőjük Anglia, apjuk a szükség (Friedrich Kleinwächter szerint a kartellek: Kinder der Noth).*” Említette, hogy a hagyományos nemzetgazdaságtan nem fogadta el a kartellek létjogosultságát, mert az „*a szabad verseny egyedül üdvözítő hatását tanítja.*”<sup>3</sup>

Ráth Zoltán tett először kísérletet arra is, hogy a korabeli (definíciója szerint ide sorolható) hazai kartelleket azonosítsa és rendszerezze. Ezt az összeállítást műve II. részében adta közre.<sup>4</sup> E fejezetekből kiderül, hogy az ide sorolt gazdasági tömörülések nálunk is az önvédelem, a „szükség”, főleg az 1873-as gazdasági válság következményei. Magyarországon is gyorsan szaporodtak, szervezetük változatos, de egyre stabilabb, jogi szempontból is fejlettebb formákban jelent meg. A szerző elvi élel vetette fel az átfogó törvényi szabályozásuk szükségességét. Ez a gondolat a lassan éledező hazai kartellirodalomban érdemi visszhangot váltott ki.<sup>5</sup> A tanulmányból kiderül, hogy a gazdasági kiegyezés Magyarország esetében sajátos helyzetet teremtett, hiszen az Ausztriával való vámunió miatt tiszta magyar kartell a gyakorlatban nem alakulhat, csupán olyan, amely jogi szempontból is közös vagy szoros kapcsolatban áll a hasonló osztrák intézményekkel.

A mű – tanulmányunk tárgya szerinti – legfontosabb, III. része a hazai törvényhozás aktuális teendőit foglalta össze. Három kormányzati és törvényhozási feladatot tartott szükségesnek. Az első az érintett gazdasági szervezetek, megállapodások nyilvántartása és megfelelő állami ellenőrzése volt. Ennek érdekében egy kartellhivatal felállítását javasolta, amelynek feladata valamennyi működő kartell hatásának „*minden irányban való*” figyelemmel kísérése lenne. A nyilvántartott adatok egy részét mindenki számára, másik csoportját csak a hatóság részére tenné elérhetővé. Az állam nyilvántartási jogát is korlátozná annyiban, hogy csak az általános

fogyasztásra szolgáló javak árviszonyait ismerhesse meg, másrészt a helyi, kisipari kartellek a helyi hatóságok hatáskörében maradnának. A kartellhivatal a kartell vezetőitől és tagjaitól a kartellre vonatkozó felvilágosítást kérhetne és az üzleti könyvekbe, iratokba betekinthetne. A felvilágosítási kötelezettség pénzbírsággal is kikényszeríthető lenne. A nem nyilvános adatokat a tisztviselők hivatali titoktartási kötelezettsége védené.

A szerző szerinti második aktuális közpolitikai teendő a kartellek magánjogi szabályozása volna. A megfelelő ellenőrzés alá vont kartellek teljes magánjogi érvényességét törvényben kellene elismerni. A kartellszerződésekből származó peres ügyekben így a bíróság tekintetbe venné őket, de csak akkor, ha a kartellhivatal az eredeti szerződést, esetleg annak módosítását nyilvántartja. Ezzel elkülöníthetők lennének a szabályosan működő gazdasági egységek a magukat illegitim körbe helyező kartellektől.

Harmadik feladat a magánjogilag szabályozott és közigazgatási nyilvántartásba vett kartellek esetleges visszaéléseinek megakadályozása. A szerző szerint különösen négy területen lenne szükség a monopolos irányzat ellensúlyozására. Ide tartoznának a szövetkezeti ügyek, továbbá a munkásügy, az adó- és vámpolitika területei. Ebben a feladatkörben az állam rendkívüli beavatkozási eszközként alkalmazhatná a bíróság által közveszélyesnek nyilvánított kartellekkel szembeni kisajátítási jogát vagy azt, hogy a nyereségnek a megállapított mértéket meghaladó részét erős progresszív adókkal célokra vonja el. Végső esetben az állam a hivatalos ármegállapítás lehetőségével is élhetne.

Az 1931. évi XX. tc. számos elemében hasonlít Ráth Zoltán koncepciójához. Megtalálható benne az állami regisztráció, a bemutatási kötelezettség, az állami felügyelet szabályozása. Eltért azonban abban, hogy nem definiálta a kartell fogalmát, így az állam számára a gazdasági szereplők tevékenységének ellenőrzésére nagyobb mozgásteret biztosít

<sup>3</sup> Az I. részben ezek után a 4. § a kartellek céljával és jellegével, az 5. § a kartellek hatásával, a 6. § a kartellpolitika vezérelveivel foglalkozik. Uo. 221.

<sup>4</sup> A munka II. része (79–162.) a korabeli hazai kartelleket ismertette. A II. rész egyes §-ai a következők: 1. §. A kartell-statistikáról általában, 2. §. A kartellek elterjedtsége hazai iparunkban, 3. §. A malmok kartelljéről, 4. §. A czukorkartell előzményei, 5. §. Az első czukorkartell időszaka 1891–1894. 6. §. A második kartellkorszak 1895–1897. 7. §. Az 1897. évi czukorkartell tartalma és jellemzése, 8. §. A czukoripar helyzete az utolsó évtizedben, 9. §. A czukorkartell hatása, 10. §. A szörp-kartell, 11. §. A műtrágyakartell, 12. §. A kalapgyárosok és kalap-nagykereskedők kartellje, 13. §. A téglakartell Budapesten és a vidéken, 14. §. Kartelljeink összefoglaló méltatása.

<sup>5</sup> „Feltétlenül kívánatos és szükséges azonban, hogy a kartellek s trustök törvényhozási úton szabályoztassanak. Vajon miben fog állni ez a szabályozás, arról mai nap még teljesen tiszta képiünk alig lehet; nem szenved azonban kétséget, hogy a jövőben meg fogjuk találni ennek útját.” ÁRKÖVY Richárd: Kartellek és trust-ok, Közgazdasági Szemle 1904 (XXXVIII. évf.), 81. köt., 356–357.

tott. Ráth munkájának fontos eleme, hogy a kartellek nemzetközi jellegét és a rájuk vonatkozó nemzeti szabályokat is a magyar jogalkotó figyelmébe ajánlotta.<sup>6</sup>

## 2.2. Mandel Pál törvénytervezete

A kartellügy átfogó rendezésére irányuló második kormányzati kísérlet a Hieronymi Károly megbízása nyomán született törvénytervezet volt. Mandel Pál munkáját hivatkozta az 1931-es törvény általános indokolása is. A mű három részből áll.<sup>7</sup> Az első rész a 22 §-os törvényjavaslat; a második rész Irányelvek címmel 28 pontban, általánosságban szól a kartellekről és az általános indokolást tartalmazza. A harmadik részben a részletes indokolás található. A törvényjavaslat egyik fontos gondolata, hogy a kartellszerződések hatályosságát, így a harmadik személyekkel szembeni érvényesíthetőségét az írásba foglalási, a bejegyzési és a törzskönyvezési kényszer teremtheti meg. A tervezet második szabályozási elve a kartellszerződések jogi megtámadhatóságának lehetősége. A megállapodás a kereskedelmi eljárás szabályai szerint két esetben lenne megtámadható. Az egyik, ha olyan kikötés található benne, amellyel a kartellfelek más, a kartellszerződésben részt nem vett alanyok versenyből való kirekesztésére alkalmas, a forgalmi áraktól eltűnően különböző árakat alkalmaznak. A másik ok, ha a kartellfelek a forgalmi árakat a közönség kizsákmányolására alkalmas módon maguk szabályozzák vagy befolyásolják olyan mértékben, hogy a termelési önköltség és a forgalmi ár közötti különbség jelentősen meghaladja a szokásos hasznot. A megtámadás nyomán a kartellszerződés hatályon kívül helyezhető, sőt a cég törölhető is lenne.

Mandel tervezetének harmadik szabályozó elve a kártérítési kötelezettség jogi szintre emelésének igénye volt. A reparáló anyagi szankciók megállapítását három esetben tartotta indokoltnak. Az első, amikor az érintettek valamely forgalmi cikk árát – az árképződésre kiható egyéb rendkívüli körülmé-

nyek hiányában – annyira leszállítják, hogy a verseny a szokásos haszon mellett mások számára lehetlenné válik. A másik, amikor a kartellfelek az általuk termelt és további feldolgozásra vagy eladásra szánt áru szállítását, egyes féllel szemben, ennek vagyoni megrontására alkalmas módon, csak jelentősen megemelt ár mellett teljesítik, vagy éppen megtagadják. A harmadik perlési ok, ha a kartellezők a feldolgozásra szánt áruk bevásárlását egyes féllel szemben – ennek vagyoni megrontására alkalmas módon – csak tetemesen leszállított árban teljesítik vagy megtagadják.

A tervezet egyik bírálója utalt arra, hogy a bejegyzési és törzskönyvezési kényszer már régen javasolt eszköze az állami ellenőrzésnek.<sup>8</sup> A bejegyzési kényszer egyébként csak alaki feltétele annak, hogy állami ellenőrzés és – szükség esetén – hatósági beavatkozás történjen. Ehhez egyébként elvi alapon ragaszkodtak az 1931. évi XX. tc. tervezetének összeállítói is.

Már Mandel Pál koncepciójának bírálói is egyértelművé tették, hogy azoknak, akik a kartellekben és egyéb monopóliumra törekedő vállalkozói egyezményekben az újkori gazdasági élet szükséges formáit látják, de a kartellek káros és veszélyes tevékenységét ellensúlyozni óhajtják, feltétlenül be kell látniuk, hogy ez csak messzemenő állami beavatkozás útján történhet. Az állami beavatkozás állhat olyan rendszabályokból, amelyek a liberális gazdasági rendről táplált felfogás körébe esnek, de olyanokból is, amelyek ettől teljes mértékben idegenek. Mandelló Gyula szerint az első csoportba tartozik az adó-, a vám- és tarifapolitika, továbbá a nyersanyagot termelők, a munkások, a kereskedők, a fogyasztók kartellelles mozgalmainak támogatása. Az utóbbi intézkedési körhöz sorolható az árszabályozás, esetleg a kartellált vállalatok államosítása. A szerző világosan látta, hogy a jövőbeli szabályozás a szigorúbb állami eszközök igénybevételét igényli.

Alaposabb tudományos elemzést igényelne az első magyar kartellelles javaslat és annak szel-

6 Kiemelte, hogy Belgiumban az 1866. évi büntetőtörvénykönyv nem sújtotta büntetéssel az áralakulás szabályozására vonatkozó összeheszteléseket. Olaszország 1889. évi büntetőtörvényének 293. §-a is csak abban az esetben rendelte büntetni, ha az árszabályozás csalárd eszközökkel történt. Utalt rá, hogy Belgiumban egy 1873. május 18-án hozott törvény az értékpapírok árfolyamát befolyásoló pénzügyi kartelleket is büntetés alá helyezte.

7 MANDEL Pál: *Törvényjavaslat a kartellszerződésekéről* (Tervezet). Hieronymi Károly kereskedelemügyi m. kir. minister megbízásából. Athenaeum, Budapest, 1904, 30.

8 Kartelltörvény. Ismertetés: *Közgazdasági Szemle* 1905, 33. köt., 134–138. Vö.: ADOLF MENZEL: *Die Kartelle und die Rechtsordnung*. Duncker und Humblot Leipzig, 1902; MANDELLÓ Gyula: *Az ipari kartellekről*, Budapest, 1900.

lemi utóélete is. Annyi megállapítható, hogy szerzője jogászként közelítette a feladatát, így e bonyolult gazdasági kérdést a jogalkotás aktív közreműködésével vélte megoldhatónak. 1930–31-ben a hazai törvényalkotók a gazdasági szempontoknak és körülményeknek a jogi szempontoknál nagyobb szerepet tulajdonítottak. Az is érzékelhető, hogy a gazdasági liberalizmus század eleji jogrendjéhez ragaszkodva a kartellek visszaéléseivel szemben három évtized múlva már nem lehetett hatékonyan fellépni.<sup>9</sup> A tervezet szerzője egyébként nem vette figyelembe azokat a körülményeket, amelyek a kartellek szokásos tevékenységi körében a harmadik személyekre káros hatással lehetnek. Mandel javaslata ebben a tekintetben is tanulsággal szolgált: a harmincas években a szabad verseny korlátozását célzó kartell-normák előkészítői már a vétlen harmadik felek érdekeit is mérlegelték.<sup>10</sup>

### 2.3. Árkövy Richárd – OMGE

Említésre méltó még egy korabeli kartellkoncepció, amely szintén a századforduló törvényhozási teendőit körvonalazta. Árkövy Richárd munkája<sup>11</sup> azért tanulságos, mert tárgykörünkben a gazdaság nézőpontját követve a termelés érdekeit szem előtt tartó javaslatokat tett. Az 1931-es kodifikációs vitákban is nagy hangsúlyt kapott az a gondolat, hogy a törvény alapirányának kialakításakor az állam és a gazdaság szempontjai, továbbá a gazdasági ágak eltérő érdekei közötti kompromisszumot kell találni.

A munka lényegében azokat a főbb rendelkezéseket sorolta fel, amelyek egy sürgősen alkotandó speciális kartelltörvény tartalmát képezhetnék. E szerint minden hazai kartell létesítése kötelező bejelentéshez lenne kötve. A bejelentés bíróságnál, a kereskedelmi és váltótörvénytörvény keretében létrehozott kartellosztályánál történne. A testület kizárólagos tárgyi és területi illetékességgel rendelkezne a honi kartellügyekben. Csak a szabályosan regisztrált és nyilvántartott megállapodás kaphatna

állami jogvédelmet. A bírósági kontrollt elkerülő, tehát a bejelentést elmulasztó gazdasági egyesülések saját kockázatukra működnek, de nem lehetne őket a bejelentés elmulasztása miatt bírságozni. A javaslat egyedi gondolata, hogy a kartellek visszaélései miatt az érintett fogyasztók, a károsult közvetítő kereskedők és a sérelmet szenvedett munkások a törvényhozástól kérhetnének jogvédelmet.

Ha a sérelmek orvoslására alakított parlamenti bizottság a kartellek elleni panaszt nem tartaná megalapozottnak, a panaszt emelőket pénzbüntetéssel sújthatná. Ha a panasz igazolt, a testület felszólítja a kartell vezetőségét, hogy a kitűzött határnapra szüntessen meg minden okot, amely a sérelmet okozta. Ha a kartell nem tenne eleget a felhívásnak, a parlamenti bizottság egyedi intézkedéssel kényszeríthetné ki a jogszerű és gazdaságilag is méltányos reformokat.

Árkövy a művéhez csatolta az OMGE kodifikációs bizottságának üléseiről készült jegyzőkönyveket és a kereskedelmi miniszternek szánt törvénytervezetet. A kodifikáció lényegét hat tételben foglalta össze. 1. A kartellek gazdasági és jogi helyzetét külön törvényben kell meghatározni. 2. Ebben a törvényben büntetés terhe mellett meg kell tiltani a ringek és cornerek alakítását, és a spekulatív szándékú trustlétesítéseket. 3. A kartellek csak engedéllyel jöhetnek létre. 4. A hatalmukkal visszaélő kartellek ellen a károsultak panasszal élhetnek. 5. A kereskedelmi miniszter által összehívott ankéton meg kell vitatni a leendő törvényjavaslat részletszabályait. Ezzel párhuzamosan a magyar és osztrák kormány megbízottjai egyeztessenek a közös nemzetközi kartellszabályokról. 6. A hazai törvény megalkotásáig a törvényhozás hatalmazza fel a kormányt, hogy a fogyasztó közönség érdekeit sértő kartelleket semmilyen módon ne támogassa.

A koncepció csekély visszhangot váltott ki. Egy jogban jártas recenzense lényegi pontokon támadta, mondván, hogy elhibázott a regisztrációs elképzelés, mert ezzel a kereskedelmi és váltótörvénytörvény kartell-

<sup>9</sup> „Ilyen a kartell, a ring, a trust. Még csak egy kis statistika volna hátra ezeknek a rablásra alakult szövetkezeteknek az elterjedéséről. De mire való ez a statistika, a mely teljes úgy se lehetne. Elég tudni azt, hogy alig van ága a gazdaságnak, a hová be nem férhették magukat és nincs ország, a melyet megkíméltek volna. Tessék csak kézbe venni az újságokat; nap-nap után olvashatni azokban új kartellekről, régiék meg-újításáról, terjedéséről. Igaz, olvashatni arról is, hogy egy-egy országban mily törvényes vagy egyéb intézkedéseket akarnak tenni a kartell-mozgalom megakadályozására. De ki hallott már valamit arról, hogy ez intézkedéseknek hatása is volt? A ki figyelemmel kíséri e mozgalmat, szinte fatalisticus biztossággal várja az időt, a mikor az egész gazdasági élet kartellek és ringek szerint lesz szervezve.” KOHN Dávid: Kartellek és ringek. Közgazdasági Szemle 1895 (XIX. évf.), IX. köt., 659.

<sup>10</sup> Robert LIEFMANN: Was kann heute den Kartellen gegenüber geschehen. Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik. III. 24. 1902, 708.

<sup>11</sup> ÁRKÖVY Richárd: Előtanulmányok a kartelltörvényhez. Az Országos Magyar Gazdasági Egyesület codificationalis bizottságának kiadványa. XI. füzet. Pátria. Budapest, 1904, 62.



osztálya egyszerű lajstromvezetőséggé válna. A törvényhozó testületet pedig ilyen jellegű, mély gazdasági és speciális technikai ismereteket igénylő kérdésben nem kaphat hatáskört, hiszen ehhez nincs megfelelő ismerete. Ráadásul nem lenne elég gyors a döntés, és nem is minden esetben lenne pártatlan az eljárás. A bírálathoz a szerző kartelldefiníciója („a túlnyomóan spekulatív indokokra visszavezethető trust-szerű alakítások”) a formális törvényalkotás keretében nehezen értelmezhető, jogi szempontból nem eléggé határozott. „Azzal az érzéssel válunk meg Árkövy munkájától, hogy nagy tudással, kiváló értékkel bíró anyagot hordott össze, azonban a kartell-törvényhozás gyakorlati megvalósítását egy lépéssel sem mozdította elő.”<sup>12</sup> A neves közgazdaság-tudományi fórumon megjelent bírálathoz a javaslat alapján még ahhoz sem kapott megfelelő érveket, hogy Magyarországon külön kartelltörvényt kellene alkotni.

## 2.4. Kartelltárgyú normák a dualizmus idején

Átfogó hazai kartellszabályozás tehát Magyarországon 1931-ig nem történt. A dualizmus végére felgyorsult törvényhozás ugyan néhány esetben érintett olyan kérdéseket, amelyek a kartellekre is irányadók voltak, de ezek a rendelkezések járulékosak és esetleges jellegűek maradtak. Meszlényi Arthur, a kiváló kartellista szerint a magyar jog mozgulatai a kartellekkel szemben reflexmozgások jellegével bírtak; öntudatlanok, hatásuk nem szándékolt, hanem véletlen volt. „Ez állapot káros volta egyenes arányban áll azzal a fontossággal, amelyet a kartellek ügye a gazdasági életben képvisel, mert minél nagyobb azok jelentősége, azaz minél erősebb a visszahatás, melyet azok léte és magatartása a gazdasági életre gyakorol, annál nagyobb a veszedelem, amelyet e visszahatás szabályozatlan és ellenőrizetlen volta magában rejt.”<sup>13</sup>

Az áruk forgalmát vagy árát szabályozó megállapodások közül az 1879. évi XL. tc. (kihágási büntetőtörvény) 128. §-a csupán az olyan összebeszélést fenyegette büntetéssel, amely a „nyereségben való osztozás vagy más jutalom, előny ígérete által a nyilvános árverés megghiúsítására vagy csökkentésére működik.”

A dualizmus kori jogrendünk és a kartellügy viszonyában utalni kell az egyesületi jog kérdésére. A gazdasági megállapodásoknak már ebben az időszakban számos olyan változata volt, amelyek gyakran az egyesületek keretében találtak megfelelő szervezeti formát. Mivel a korabeli jogrend nem szabályozta a kartellek szervezetét és jogi jellegét, ezért más legális organizáció keretében folytathatták tevékenységüket. Ha a kartellszerződésben nem rendelkeztek önálló szervezetről, azokra a magánjogi társaságra (societas) vonatkozó jogelvek és normák vonatkoztak. Ha a megállapodás kartelllegyesület létrehozatalát célozta, az egyesületre vonatkozó szabályok voltak rájuk irányadók. Végül a kartellek szerveződhetnek kereskedelmi társaságként is, ekkor természetesen a kereskedelmi törvény autoritása alá kerültek.

A tárgyalt időszakban Magyarországon nem született egyesületi törvény. Az ilyen keretek között működő kartellekkel szemben az államnak erős jogosítványai voltak. A belügyminiszter az ilyen egyesület közérdeksértő alapszabályának jóváhagyását megtagadhatta, ha pedig határozataik ilyen tartalmúak voltak, a működésüket felfüggeszthette vagy a szervezetet fel is oszlathatta. Ebből következett, hogy nálunk a kartellek nem ezt a formát választották, ezért ilyen irányú, az állam és a gazdasági egységek viszonyát érintő joggyakorlat nem is alakulhatott ki.

A kereskedelmi társaságokra vonatkozó jogi szabályozás viszont az államhatalomnak nem adott lehetőséget arra, hogy a közérdeket sértő célra alakult társaság létrejöttét megakadályozza vagy a közérdekellenes határozat miatt szankciókat alkalmazzon. Tárgyunk szempontjából fontos, hogy részvénytársaságok és szövetkezetek nem csupán kereskedelmi célra alakulhattak, hiszen a kereskedelmi törvény alá tartozásuk kizárólag technikai alapú volt. A kereskedelmi társaságok a bíróságok ellenőrzése alatt álltak, de felügyeletük szűk körre terjedt ki. A bíróság a részvénytársaságot nem is oszlathatta fel, a közkereseti és betéti társaság esetében ezt a jogát kizárólag a tagok érdekében gyakorolhatta. Egyedül a szövetkezeteket lehetett feloszlítani, ha működésük során nem tartották be a törvény

<sup>12</sup> KALLÓS Artúr: Közgazdasági Szemle 1904. évf. (XXXVIII. évf.), 81. köt., 481.

<sup>13</sup> MESZLÉNYI Arthur: Trust. In: Jogi Lexikon (Szerk.: Márkus Dezső). VI. köt. Budapest, 1907, 720.



által megszabott kereteket. Ezek a célok azonban olyan tágon voltak megjelölve, hogy a „legkizsákmányolóbb kartell is nyugodtan alakulhatott meg, mint szövetkezet.”<sup>14</sup>

A korabeli ipartörvény a munkabérek közös megállapítása során formaszerű kartelltilalmat állított fel. Az 1884. évi XVII. tc. 162. §-a szerint „Összebeszélések, melyekkel az iparosok azt célozzák, hogy üzletük félbeszakítása vagy a munkások, ill. segédek elbocsátása által, ezeknek terhesebb munkafeltételeket szabjanak, különösen azoknak bérüket leszállítsák, vagy melyekkel a munkások, segédek oda törekszenek, hogy közös munkaszünetelés által a munkaadókat magasabb bér megadására kényszerítsék s általában tőlük jobb munkafeltételeket csikarjanak ki, úgyszintén mindazon egyezmények, melyek által azoknak támogatása czéloztatik, akik az érintett összebeszélések mellett megmaradnak vagy azoknak károsítása, akik azokkal szakítanak, jogérvénnyel nem bírnak”.<sup>15</sup>

Ráth Károly kimutatta, hogy ez a rendelkezés szó szerinti átvétele a régi ipartörvényünk (1872. évi VIII. tc.) 93. §-ának, amely szintén betű szerinti átültetése volt az 1870. április 7-i osztrák Coalitions-gesetz 2. §-ának.<sup>16</sup> A rendelkezés a körülírt szerződéseket magánjogilag érvénytelennek nyilvánította. Azok teljesítésére tehát bírói úton egyik fél sem kényszeríthető, a teljesítés megtagadása miatt kártérítésre sem volt lehetőség. Ha valaki ilyen szerződés alapján valamit teljesített (pl. kötbért fizetett, váltót beváltott stb.), a korabeli magánjog egyik félnek sem adott jogi védelmet, mert az ügylet mindkét fél részéről tiltottnak minősült.

A választott bíróság kikötése útján viszont a magyar kartelleknek lehetőségük volt kivonni magukat a rendes bíraskodás alól. Az 1868. évi LIV. tc. 495. §-a a választott bíróság kikötését nem kötötte anyagi jogi feltételhez. A választott bíróság ítélete ellen fellebbezésnek és semmisségi keresetnek csak

alaki sérelmek esetén volt helye. Perújításra sem kerülhetett sor (1881. évi LIX. tc. 77. §), és új pert is csak büntetendő cselekmény esetén lehetett kezdeményezni. A választott bíróság ítélete végrehajtható közokiratnak számított (1881. évi LX. tc. 1. §), így tehát a választott bíróság kikötése révén kartelljeink még a kartellegyezmény bírói kikényszeríthetőségét is biztosíthatták maguknak.

Az 1931. évi XX. tc. előtt a bírói gyakorlatnak döntő szerepe volt a hazai kartelltevékenység megítélésében. Az első világháború előtt a magyar bíróság jó erkölcsbe és a közrendbe ütközőnek, így semmisnek mondhatott ki minden olyan megállapodást, amely a fogyasztó közönség érdekét biztosító szabad verseny kizárására irányult (Kúria 2254/1883., 8377/1893., 1476/1903.).<sup>17</sup> Idővel kiáltó ellentmondás alakult ki a valóság és a Kúria által szentesített jogalkalmazói felfogás között. A kartellek ugyan mindig a verseny kizárására vagy korlátozására törekedtek, de ez a tevékenység nem járt minden esetben a közönség megkárosításával. Már csak azért sem, mert számos olyan változatuk volt, amelyek nem áremelésre, hanem a túltermelés megakadályozására, a termelési költségek csökkentésére, sőt az árcsökkenés megakadályozására jöttek létre. Időközben az is vitássá vált, hogy maga az áremelés közgazdaságilag hátrányos, és így a közrendbe ütköző tevékenység lenne.

Általában is érezhető volt az az ellentmondás, hogy miközben a kartellek egyre szaporodtak, a bíróságok a közönség megkárosítására irányuló szerződésnek tekintették őket. „Éles, egy modern jogállamhoz sehogy sem illő ellentét van tehát az élet és a jogtudomány között, mely utóbbi minden árfelemelésre irányuló kartellt közveszélyesnek lát, de utolérni úgyis szólván egyet sem tud. Jogunkat a sablonizáló álláspont teljesen tehetetlenné teszi a kartellek modern alakjaival szemben s kiszolgáltatja ezeknek a közérdeket.”<sup>18</sup>

14 MESZLÉNYI, 725.; Az 1875. évi XXXVII. tc. (kereskedelmi törvény) 179. §-a mint a részvénytársasági közgyűlésen eldöntendő tárgyat említette „oly kartellszerződések megkötését, amelyek minden társasági ügyletnek közös haszonra vezetését célozzák.” Ebből is kiderült, az állam nem minden kartellszerződést tartott jogellenesnek.

15 Indokolás „a gazdasági versenyt szabályozó megállapodásokról” szóló törvényjavaslathoz. Általános indokolás. Melléklet az 1106. számú irománnyhoz. In: Az 1927. évi január hó 25-re összehívott Országgyűlés Nyomtatványai. Képviselőház. Irományok. XXII. köt. Budapest, 1930 („Általános indokolás”), 374.; Németországban az 1869. évi ipartörvény 152. §-a érvénytelennek mondta ki a munkafeltételek szabályozására irányuló megállapodásokat, de nem tett említést az árak irányítására alakult összebeszélésekről.

16 Emlékirat a kartellekről. Nagyméltóságú Hegedűs Sándor keresk. m. kir. minister úr megbízásából készítette dr. Ráth Zoltán, kassai kir. jogakadémiai tanár. Budapest, 1900, 222.

17 A Kúria álláspontja ingadozott ebben a kérdésben. 1911-ben kimondta, hogy pusztán a kartellszerződés megkötése maga nem tekinthető a jó erkölcsökbe ütközőknek. Az 1927. évi január hó 25-re hirdetett országgyűlés Nyomtatványai. Képviselőház. Napló, XXXIII. köt., 46.

18 RÁTH, 224.

### 2.5. Közvetlen előzmények: az 1920. évi XV., az 1923. évi V. tc. és a választott bírósági gyakorlat

Az első világháború után hazánkban is voltak sporadikus törvényhozási kísérletek a magánvállalkozók túlzott érdekérvényesítésének és gazdasági befolyásának visszaszorítására. A világháború okozta gazdasági krízis nyomán az árdrágító visszaélésekről szóló 1920. évi XV. törvénycikk büntetőjogi eszközökkel törekedett a visszaélések megakadályozására. A törvény 1. § utolsó bekezdése szerint büntethetővé vált az árdrágító visszaélésre való összebeszélés vagy egyesülés. E törvény gyakorlati alkalmazását jelentősen nehezítette, hogy a „helyes ár” mértékét, számítási módját hatósági norma nem rögzítette. Időközben megszűntek az árvizsgáló bizottságok is, ezért az 1920. évi XV. tc. gyakorlati szerepe véget ért. Ezzel hatályát veszítette a kartellek áremelése ellen felhasználható egyetlen korabeli jogi norma.

A tisztességtelen versenyről szóló 1923. évi V. törvénycikk új eszközöket kínált a kartellelles állami harcban. A törvény azokat az üzleti eljárásokat és gazdasági módszereket szankcionálta, amelyek a szabad versenyt tisztességtelen eszközökkel korlátozták. A törvény 1. §-a rögzítette, hogy „üzleti versenyt nem szabad az üzleti tisztességbe vagy általában a jó erkölcsbe ütköző módon folytatni.” A jogi dilemma a dualizmus óta nem változott; arról ugyanis nem született jogi norma, hogy a kartellmegállapodás ab ovo elítélendő, tisztességtelen vagy erkölcsbe ütköző lenne. Ráadásul a törvény által létrehozott kereskedelmi és iparkamarai zsűri 1783/22/1925. számú határozatában rögzítette, hogy „a kereseti alkalmak jobb kiaknázása céljából egyesülésekbe, kartellekbe vagy ringekbe való tömörülés, az áraknak kartellszerű megállapodásokkal történő fixirozása, a beszerzési vagy az átlagárnál olcsóbb eladások stb. még az üzleti tisztességbe vagy a jó erkölcsbe nem ütköznek.” A tésztület a 21.572/1924. számú határozatában azt is meg-

állapította, hogy „a versenyküzdelemből csupán azokat a tisztességtelen eszközöket kell kikapcsolni, amelyekkel a versenytárs valamennyi tisztességesen dolgozó versenytársát megkárosítja, erőszakos és jogosulatlan beavatkozással versenytársát ipari tevékenységének gyakorlásában korlátozza.”<sup>19</sup>

A kamarai választott bíróság az elbírált jogvitákban nem tett különbséget aközött, hogy a verseny-eszközöket az egyenlő vagy különböző gazdasági hatalommal bíró felek, és hogy egyedül vagy kartellbe tömörülve alkalmazzák-e. Nem vette figyelembe a versenymódszerek alkalmazásának a fogyasztó közönségre való hatását, sőt azon az állásponton volt, hogy a gazdasági harcban „a versenytársat megsemmisíteni is meg van engedve” (Vb. 4235/1927.).

Az állásfoglalás bírói kontrolljára csekély lehetőség volt, hiszen folytatódott a dualizmus kori gyakorlat: a gazdasági élet szereplői határhelyzetekben a választott bírósági eljárást vették igénybe. Alapvetően nem változtatta meg a helyzetet a polgári perrendtartás kódexe sem. Ennek 784. §-a lehetővé tette az ítélet érvénytelenítését, ha az meg nem engedett cselekményre kötelezett. A rendelkezés célja az volt, hogy a közrendbe ütköző választott bírósági ítéletet érvényteleníteni lehessen, de a gyakorlatban alig lehetett indítani érvénytelenítési pert olyan választott bírósági ítélet ellen, amely közrendbe ütköző kartellszerű megállapodáson alapuló kötelezettség alapján kötelezett pl. kötbér fizetésére vagy más, egyébként megengedett cselekmény teljesítésére. Az 1931. évi XX. tc. általános indokolása a fentiekhez hozzáfűzte, hogy más a helyzet Ausztriában, ahol választott bíróság ítéletét érvényteleníteni lehet azon a címen, hogy az kartellszerződés alapján jött létre, vagy Angliában, ahol törvénnyel, vagy a rendes bíróság gyakorlatával ellenkező választott bírósági ítélet érvénytelenítésére lehetőség volt, vagy Németországban, ahol az 1930-as tárgybéli törvény a megsemmisítésre szintén széles körű felhatalmazást biztosított.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Általános indokolás, 375.

<sup>20</sup> Angliában a verseny kizárására irányuló és a forgalmat korlátozó egyesülések érvényessége tárgyában ebben az időszakban is a common law-t alkalmazta a bíróság, a közjó ellen irányuló összeesküvésnek minősítvén azokat. Az angol jogot alkalmazó Északamerikai Unióban és Kanadában külön törvényi rendelkezéseket is hoztak. Az unióban az 1887. évi Interstate Commerce Act megtiltotta a vasútvállalatoknak a nyereség bizonyos arányú megosztására vonatkozó megállapodásait, majd az egyes tagállamok trösztellenes rendszabályait követve, az 1890. évi Sherman Antitrust Act megtiltotta és büntetés alá helyezte.



### 3. A törvényi szabályozás jogi, közgazdasági, szociális és alkotmánypolitikai indokai

#### 3.1. A közrend, a közérdek sérelme, az államhatalmi beavatkozás igénye

Az 1931. évi XX. tc. általános indokolása a törvényalkotás szükségességét a bizonytalan jogi helyzetre vezette vissza. Eszerint az ügydöntő bíróságok nem rendelkeztek olyan eszközökkel, amelyek kartellügyekben az objektív igazság kiderítését szolgálhatták volna. A bíróságok a kartellek elbírálásakor az érintett felek nyilatkozataira és szakértők állásfoglalására alapíthatták ítéleteiket. A szóban forgó ügyek ráadásul speciális szakértelmet igényeltek, amelyekkel a bírák többsége nem rendelkezett. Az általános indokolásban egy beszédes félmondat utalt arra is, hogy a hazai judikatúra nélkülözi a központi hatalomnak az „egész közgazdasági élet áttekintését elősegítő adatok birtokában, felelősség melletti iránymutatását a kartellek közgazdasági értékelésében.”<sup>21</sup>

A korabeli jogi szabályozás szerint a bírósági döntések szűk körre terjedtek ki. A jogvitát eldöntő igazságügyi szervek legtöbbször csak arról ítélték, hogy a megtámadott kartellszerződés érvényes-e. Ezen túl a döntéshez csupán járulékosan fűzhettek egyes következményeket, például a visszahelyezést vagy a kártérítést. Kétségtelenül visszás volt az a helyzet, hogy a bizonytalan kontúrú jó erkölcsre vagy a hasonlóan nehezen definiálható közérdekre tekintettel a bíróság a megállapodás semmisségét mondhatta ki, bizonytalanná téve a gazdasági élet szereplőit. Az indokolás szavai szerint „A szerződő felek üzleti tevékenységét is állandóan zavarhatja annak tudata, hogy a bíróság esetleg mindjárt a szerződés semmisségét fogja kimondani egyes olyan szerződési pontok miatt, amelyeknek közrendbe ütköző voltát a magángazdaság szemszögéből kellően nem lehetett felismerni.” Az állam nézőpontjából pedig az teremtetett visszás helyzetet, hogy kartellek visszaélései ellen nem le-

hetett megfelelő preventív eszközöket alkalmazni, ha a hivatali hatáskör a bíróság marasztaló döntése után nyílt meg.

Az a különös helyzet alakult ki, hogy a szabad versenyt korlátozó szerződéseket kötők érdekévé is vált a közigazgatás előzetes véleménynyilvánítása, tágabb értelemben az állam iránymutatása a tárgybeli ügyekben. Abban természetesen éles viták voltak, hogy milyen hatáskört kell kapnia az államnak. Voltak, akik a visszaélések meggátolására elegendőnek tartották a kormány meglévő gazdaságpolitikai mozgásterét, különösen azt, hogy a vámtarifát és a szállítási díjtételeket megállapíthatta. A törvényjavaslat indokolása ettől eltérő álláspontot rögzít: „ezek az eszközök a kartellek ellenében törvény szerint vagy egyáltalában nem alkalmazhatók, vagy pedig csak úgy alkalmazhatók, hogy a valóban vétkezéssel együtt nem vétkes vállalkozók, sőt egész kereseti ágak is sújtatnának.”<sup>22</sup>

A miniszteri javaslat általános indokolása szerint ezért „látszik szükségesnek, hogy a törvény gondoskodjék a kartellek és más monopolisztikus alakulatok ellen emelt panaszok megnyugtató és gyors felderítéséről, az ehhez szükséges szervekről és eljárásról, valamint olyan hatósági eszközökről is, amelyeket a megállapított egyes visszaélések ellen – szélesebb gazdasági körök érdekeinek sérelme nélkül – közérdekből, gyorsan alkalmazni lehet. Mostani jogunkban mindennek hiányát kell megállapítani, ezért a polgárok jogos érdekeinek megvédése s általában a jogrend megszilárdítása végett mielőbb pótolni kell a törvény hiányosságait.”<sup>23</sup>

Az indokolás hosszasan taglalta az egyes gazdasági szereplők kártékony kartellmegállapodásait. Ennyiben az összeállítás kétségtelenül tükrözte a korabeli közvéleményben kialakult iparelleses hangulatot. „Ezért is szükséges a szabályozás, mert ezen a területen a közérdeket sértő visszaéléseket lehet észlelni.” Az indokolás egy olyan bírósági döntést idézett, amely a kartellen kívül álló versenytárs érdeksérelmét állapította meg.<sup>24</sup> Ezt követően számos olyan példát olvashatunk, amelyek a versenytársak közérdeket sértő gazdasági tevékenységét vélelmezik.<sup>25</sup> A felsorolás az ipari szereplők visszaéléseit, főleg

<sup>21</sup> Általános indokolás, 374.

<sup>22</sup> Általános indokolás, 375.

<sup>23</sup> Általános indokolás, 376.

<sup>24</sup> J. 20.313/1926. sz.

<sup>25</sup> „Bizonyos környék feldolgozó vállalatai a feldolgozandó cikk árának lenyomása végett megállapodást kötöttek hasonló külföldi vállalatokkal, hogy ezek az illető vidéken ne vásárolják azt az árucikket, amelynek nagyobb kereslete széles magyar néprétegnek lett volna létkérdése. Fúziókat létesítettek oly módon, hogy a tulajdonosokkal megegyezésre lépve, megszüntettek egy vagy több eredményesen termelő üzemet, ami számos munkás elbocsátásával járt együtt.” Általános indokolás, 376.

árfelhajtó tevékenységét dokumentálta. A törvényjavaslat ebből vezette le a szabályozás szükségszerűségét.

Nem bizonyos, szolt az általános indokolás, hogy a felsorolt esetek mindegyikében megállapíthatná-e a hatóság a visszaélést, „*de a közérdek mindenesetre megkívánna, hogy az ilyen esetek megfelelő szabályok szerint gyorsan felderíthetők és elbírálhatók legyenek, és hogy a vizsgálat eredményéről az érdekeltek tudomást szerezzenek. Mert ha alapos a gyanú, hogy van visszaélés, de ez ellen nincs védelem, akkor a védelemről mielőbb gondoskodni kell. Szükséges ez nemcsak a magánjogaikban sértett panaszosok érdekében, hanem a közgazdaság szempontjából kifogás alá nem eső kartellben levő vállalatok zavartalan működése érdekében, valamint a nagyközönség védelme és megnyugtatósa végett is.*”<sup>26</sup>

### 3.2. Közgazdasági nézőpont

A javaslat szorosan vett gazdasági nézőpontból is indokolta a törvény szükségességét. Az általános indokolás gondolatmenete szerint a törvényhozónak figyelemmel kell lennie azokra a relációkra, amelyekre a kartelltevékenység hatást gyakorol. Ez a hatás három személyi kört érint. Először a megállapodásban résztvevők helyzetét szabja meg. Másodsor kihatnak a kartelleken kívül álló iparüzőkre (akár azonos, akár más szakmához vagy termelési ághoz tartoznak), végül hatásuk van a fogyasztó- és termelőközönség érdekeire.<sup>27</sup> A törvényi szabályozásnak tekintettel kell lennie arra, hogy a kartellben résztvevők helyzete gyakran eltér az olyan szerződő felektől, akik egyenlő gazdasági erővel és egyenlő szabadsággal kötöttek megállapodást. A gazdaság új hazai jelensége, hogy a kartell egyes tagjai – esetleg a szám szerint kisebbségben levő –, de gazdaságilag túlnyomó erőt képviselő tagok ellenállhatatlan gazdasági nyomása következtében vesznek részt a kartellben. Előfordulhat, hogy a gazdasági nyomás olyan mértékű lehet, amely eléri a magánjogilag releváns kényszer határát. „*A kartellen kívülálló vállalkozók, akikkel a kartell érintkezésbe jut, sok esetben olyanok, akiket a kartell vezetőinek gazdasági nyomása nem tudott a kartellbe kényszeríteni s ezek ellen annál*

*nagyobb erővel és a lehető legerősebb fegyverekkel folyik a harc egészen a gazdasági tönkretételig.*”

Az indokolás nyomatékka említi, hogy az ipar szabadságot a kartellekkel szemben az államnak is védenie kell. A szöveg utalt a kartelltömörülések szakirodalom által gyakran hangoztatott kettős jellegére, nevezetesen arra, hogy adott esetben a szervezkedés gazdaságilag előnyös is lehet. Ennek ellenére az állam nem lehet tétlen, hiszen „*az iparüzők szabadsága mindenesetre megköveteli azt, hogy a kartell által gyakorolt gazdasági nyomás túl ne lépje azt a határt, amit az állam közérdekből megengedhetőnek talál.*” Beszédes a szóhasználat is: az iparüzők szabadságát a „minden korlát nélküli titkos szervezkedések” veszélyeztetik. A kartellbe szervezkedők „nyereségvágya pedig könnyen vezet túlzásra, könnyen csábít önzésre, a lehetőségek kíméletlen kizsákmányolására és arra, hogy a versenyt oly helyen és időben is korlátozzák, ahol, és amikor az közgazdaságilag szükségtelen, sőt káros.”

Hazai viszonyaink között sem engedhető meg, hogy a gazdaság privát szereplői a közérdeket alapvetően érintő tevékenységi területen a termelés, a forgalom és az árképzés – másokat korlátozó kötelezettségekkel egybekötött – szabályozását jogilag rendezett állami felügyelet nélkül végezzék. Egy nem túl szerencsés párhuzammal élve az indokolás utalt arra, hogy régen a céhek és a kereskedelmi társaságok is az állam jogi hatalma alatt álltak, ezért nem lehet elvi kifogást emelni a gazdasági élet újabb szervezeteinek jogrendszerbe illesztése ellen sem. A szövegben előbukkant az arányosság, a törvényt kísérő vita gyakori kérdése. Eszerint a szabadság és a szervezethez az új viszonyokban csak úgy lehet helyes arányú, ha a gazdaság életének a valóságban kialakult újabb szervezetét az állam tudomásul veszi, és jogi szabályozásban részesíti.

Az indokolásban különös nyomatékot kapott országunk megcsonkított állapota. „*Különösen áll ez most, amikor a trianoni okmánnyal teremtett helyzetben számos gazdasági ág el van vágva természetes vagy történelmileg kialakult beszerzési forrásaitól és értékesítési területétől, amikor a gazdaság egyes ágai az ellenséges megszállás idején szenvedett károkat még alig tudták kiheverni.*” Gazdasági helyzetünket nehezíti,

<sup>26</sup> Általános indokolás, 376. Ezzel szemben voltak, akik kifejezetten a kartellek alakítására hívtak fel. „*A kartell áremelési, amíg nem visszaélés jellegűek, nem sértik a fogyasztók jogos érdekeit, a mellett azonban számos egyéb szempontból előnyös hatásokat eredményezhetnek.*” SIMONTSITS Elemér: A kartellkérdésről. Magyar Szemle, 6. kötet (1929, 5–8. sz.), 349.

<sup>27</sup> Általános indokolás, 377.



hogy „*egy-  
es európai államok hatalmas vámokkal és ti-  
lalmi rendszabályokkal folytatnak ellenünk gazdasági  
harcot*”, továbbá hogy amikor Oroszország és Ame-  
rika „*dumpinggel nyugtalanítja a gazdasági életet*.” A ja-  
vaslat egyértelművé tette, hogy a közérdeket a spon-  
tán gazdasági folyamatokban is érvényesíteni kell.  
A törvényjavaslat készítői elvetették azt a gazda-  
sági elvet, hogy minden helyzeti előnyt (pl. akár azt  
is, amit a védővámok nyújtanak) okvetlenül, azon-  
nal és a lehető legteljesebb mértékben ki kellene  
aknázni a magángazdaság hasznára. Felbukkant az  
indokolásban a gazdasági etika érve, hiszen – a szöveg  
szerint – a magángazdaságban is érvényesülniük  
kell az erkölcsi elveknek és a méltányos, tisztessé-  
ges kereskedői haszon mértékén túl sem a védővám-  
mot, sem egyéb helyzetelőnyt nem szabad kihasz-  
nálani.

A szakmai publicisztikában felmerült, hogy az  
állami szabályozás a kartellek érdeke is. Többen  
hivatkoztak Németország példájára, miszerint a ki-  
fejezetten kartellbarát 1928. évi salzburgi Deutscher  
Juristentag, bár alaposan bírálta az előterjesztett  
javaslatot, úgy foglalt állást, hogy az állami ellen-  
őrzésre ezen a területen is szükség van. A kartell-  
érdekképviselők ott a negáció helyett kidolgozták  
azokat a javaslatokat, amelyek érdekeiknek leg-  
jobbjan megfeleltek. „*Kíváncsian volna, ha Magyar-  
országon is ezen a közös alapon állnának a különböző  
érdekeltek. Ha már az alkotandó intézmények megvi-  
tatásánál tartanánk, ez a magyar kartelljog egészsé-  
sebb és produktívabb korszakának hajnalhasadását je-  
lentené.*”<sup>28</sup>

A tervezet és a hivatalos javaslat készítésének  
időszakában nem merül fel a nemzetközi kartellek  
problémája. Kelemen Sándor a kormány szabályo-  
zási koncepciójának nyilvánosságra kerülése után  
jelentette meg tanulmányát, amely a kartell törvény  
javaslatának egyes intézményeit hasonlította össze a  
hatályos külföldi jogi normákkal és az azok alapján  
kifejlődött bírói gyakorlattal. Ezen összehasonlító  
bírálat alapján szakaszokba foglalta az általa szük-  
ségesnek tartott módosításokat, amelyeket az OMGE  
is saját állásfoglalásaként fogadott el. A tanulmány  
hangsúlyozta, hogy belföldi kartellnorma alapján nem

lehet nemzetközi szervezet ellen eljárni. A szerző vég-  
konklúziója, hogy elkerülhetetlen egy nemzetközi  
kartell törvény megalkotása, melynek alapján az ál-  
lamok szolidárisan járnak el a magángazdaság szer-  
vezeteinek esetleges túlkapásai ellen.<sup>29</sup>

Széles szakmai körökben ismertté vált Király  
Ferenc tanulmánya (A nemzetközi kartellek közgaz-  
dasági és jogi problémái. Magyar Jogászegyleti Ér-  
tekezések. 1929. Új Folyam 102. füzet. Budapest, 1929,  
206.) is, amely szintén nagy hangsúlyt fektetett a kar-  
tellek általános szabályozásának szükségességére.

## 4. Összegzés

A törvényjavaslat vitájában felszínre kerültek  
a kartellkérdést generáló társadalmi-politikai fe-  
szültségek is. Maga az indokolás is éreztette, hogy  
a szabályozott kérdéskör számos gazdaságon túli  
kérdést vet fel. A szöveg több helyen utalt a társa-  
dalmi célszerűségekre mint normaképző szempontra.  
Azt is hangsúlyozta: a törvényhozónak figyelembe  
kell vennie, hogy a „*kíméletlen önzés elharapódzása  
veszélyezteteti a társadalmi békét és aláássa az ország  
hitelét és gazdasági jövőjét.*” Komoly bírálat alá estek  
azok, akik „*a helyzet spekulációs kihasználásából akar-  
nak meggazdagodni és nincsenek figyelemmel egész  
gazdasági ágakra, sőt az egész ország gazdaságának,  
helyzetére, valamint a fogyasztók fizetőképességének  
megváltozására.*”

A javaslat indokolásában egy új állami szerep-  
felfogás jelent meg. Eszerint nem engedhető meg,  
hogy „*egy-  
esek rövid idő alatt meggazdagodjanak.*” A va-  
gyoni viszonyokban való „*hirtelen eltolódások és a  
jövő termelés alapjainak meggyengítése súlyos gazda-  
sági és szociális bajok forrását*” képezik. Ezek a veszé-  
lyek az egész társadalmat fenyegetik, ezért az ál-  
lamhatalom sem nélkülözheti tovább „*a gazdaság  
egésze feletti a politikai irányításhoz szükséges át-  
tekintést.*”<sup>30</sup> A korabeli törvényhozók szerint a gaz-  
dasági versenyt szabályozó megállapodások jogi  
szabályozása nem csupán jogi, hanem közgazdasági,  
szociális és alkotmánypolitikai szempontból is in-  
dokolt és szükséges volt.

28 KELEMEN Sándor: Szükséges-e a kartellkérdés törvényes szabályozása? Jogtudományi Közlöny, 1930, 5. sz., 45–46.

29 KELEMEN Sándor: A magyar kartell törvény javaslata a külföldi törvényhozások tükrében. Jogállam: jog- és államtudományi szemle, 1930 (29. évf.), 9–10. sz., 444.; Jogtudományi Közlöny, 1930, 20. szám, 188.

30 Általános indokolás, 378.